

Ponencia presentada en el VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Valencia, 18-20 Septiembre 2007

Nuevas Herramientas de Gestión Local:
El Proyecto Municip@

Gema Pastor Albaladejo
M^a José García Solana

Departamento de Ciencia Política y de la Administración II
Universidad Complutense de Madrid

e-Correo: artis@cps.ucm.es

e-Correo: empleoyformacion@ayto-velilla.es



Resumen

La ponencia que presentamos a continuación, pretende exponer y analizar el Proyecto Municip@ implantado en algunos de los municipios del ámbito geográfico de la Comunidad de Madrid. Proyecto que tiene por finalidad el incremento y la mejora de los servicios públicos prestados a los ciudadanos mediante la utilización de las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación.

Para ello, abordaremos esta experiencia de gestión administrativa desde tres facetas: en primer lugar, contextualizaremos el surgimiento de este instrumento de mejora en el marco de los Convenios de Ciudades Digitales y su posterior desarrollo en ámbito de la Comunidad de Madrid, dentro de los Planes de Simplificación Administrativa; en segundo lugar, analizaremos la posición que han ocupado los diferentes actores en el desarrollo de los fines y objetivos de dicha herramienta, prestando especial atención al papel jugado por las Administraciones públicas que han impulsado y participado en esta iniciativa (Administración Autonómica y Local); y por último, ahondaremos en la aplicación, desarrollo e impacto del Proyecto Municip@.

Palabras clave

Gestión Pública, e-Administración, Innovaciones tecnológicas, Páginas web, Administración local, Comunidad de Madrid

Reseña biográfica de las autoras.

Dña. Gema Pastor Albaladejo es profesora de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid y Secretaria del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA). Está especializada en temas de gestión pública, gestión de la información y comunicación en las Administraciones públicas y Administración electoral española. Entre los últimos proyectos de investigación en los que ha participado podemos destacar: “La Administración al servicio de los ciudadanos: La Ventanilla Única en los municipios de más de 5.000 habitantes de la Comunidad de Madrid” (2007) y “La mejora de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de Madrid: las Cartas de Servicios” (2005). Estos proyectos de investigación financiados en convocatorias públicas se han ido concretando en diferentes publicaciones.

Dña. María José García Solana es profesora de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid y Agente de Desarrollo Local del Ayuntamiento de Velilla de San Antonio. Está especializada en temas de gestión pública y desarrollo local. Entre los últimos proyectos de investigación en los que ha participado podemos destacar: “La Administración al servicio de los ciudadanos: La Ventanilla Única en los municipios de más de 5.000 habitantes de la Comunidad de Madrid” (2007) y “La mejora de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de Madrid: las Cartas de Servicios” (2005). Estos proyectos de investigación financiados en convocatorias públicas se han ido concretando en diferentes publicaciones.

INTRODUCCIÓN

La ponencia que presentamos pretende analizar la última iniciativa modernizadora impulsada por la Administración de la Comunidad de Madrid para implantar las Tecnologías de la Información y Comunicación e Internet (e-Administración) en los municipios de menos de 20.000 habitantes de su ámbito geográfico. Esta nueva relación de cooperación y colaboración entre los dos ámbitos administrativos (regional y local) forma parte de las líneas estratégicas y actuaciones modernizadoras previstas por la Administración Autónoma cuya pretensión final es la mejora de la atención a los ciudadanos utilizando para ello todas las posibilidades que contemplan la implantación de las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (en adelante NTIC) en la prestación de los servicios públicos. Es frecuente referirse a la modernización como una política que afecta primordial o exclusivamente a una Administración en concreto. Todo lo más puede entenderse también como una especie de corriente o tendencia que afecta a las Administraciones de un país o de varios países; pero el desarrollo de las Administraciones y su capacidad de llevar a cabo políticas es cada vez más dependiente de la interrelación con otras Administraciones y organizaciones públicas (Arenilla 2000).

La línea discursiva se estructurará de lo general a lo particular, de lo macro a lo micro, sobre todo porque partimos del convencimiento de que la implantación de la e-Administración no se puede contemplar de manera aislada, sino que debe formar parte de las actuaciones previstas en una política de modernización. Por ello, el recorrido que seguiremos en nuestro análisis comenzará con una primera aproximación conceptual para posteriormente abordar una segunda parte de análisis de caso, en concreto, la evolución e implantación de nuestra unidad de análisis, el proyecto Municip@. Para contextualizar esta iniciativa de e-Administración comenzaremos analizando el proceso de modernización y atención al ciudadano iniciado en la Comunidad de Madrid desde el año 1995 hasta la actualidad, haciendo hincapié y deteniéndonos en aquellas actuaciones que prevén entre sus objetivos la introducción de medidas que puedan contribuir al desarrollo, en un futuro, de la e-Administración en las Entidades Locales de la Administración regional. Cerraremos nuestra exposición con un estudio detallado del nuevo Proyecto de e-Administración impulsado por la Comunidad Autónoma de Madrid para los municipios de menos de 20.000 habitantes de su ámbito geográfico, denominado Municip@. El análisis de esta nueva iniciativa nos permitirá solventar algunas de las cuestiones básicas relacionadas con el grado de implantación de la e-Administración local en los Ayuntamientos de algunos municipios madrileños.

PARTE PRIMERA. ELEMENTOS TEÓRICOS.

1. MARCO CONCEPTUAL ENTORNO A LA E-ADMINISTRACION.

Todo proceso de modernización trata de modificar el sistema relacional de la Administración Pública con su entorno. Esto es lo que los teóricos de la Ciencia de la Administración llaman “reformular la Administración es reformar la sociedad”. También podría argumentarse que lo que realmente se busca con una política reformadora o modernizadora es mejorar algunos aspectos de la actuación, organización o procedimientos de gestión administrativa. Lo que sucede es que esas aparentes transformaciones parciales, con intenciones más o menos globales, responden a un fin último que implica la variación del modo de relación entre la Administración y su entorno (Arenilla 2.000).

Si partimos de la idea de que el fin último de toda acción modernizadora es la de variar las formas de relación entre la Administración y su entorno, en el cumplimiento de esta hipótesis, las Tecnologías de la Información y Comunicación (en adelante TIC) pasan a ocupar un papel central. Sobre todo, porque en el contexto actual la utilización y difusión de las TIC e Internet en la sociedad, en general, y en las Administraciones Públicas, en particular, se ha convertido en un ámbito preferente para entender las transformaciones en curso en el seno de la gestión pública (Ramió 2002).

Hoy en día nos encontramos inmersos en la Sociedad de la Información. Este término hace alusión a la revolución provocada por el crecimiento y uso desmesurado de las TIC, fundamentalmente desde la confluencia de la informática y las telecomunicaciones, en los años setenta, dando lugar a la llamada telemática (Lorente 1997) y más recientemente a partir de los años 1990 con Internet y *World Wide Web* (WWW). Junto con este concepto hay autores que comienzan a utilizar el de “Sociedad Informacional” al poner el acento no solo en las diferentes tecnologías, si no en la organización social en la que los procesos informacionales se convierten en fuentes fundamentales de productividad y poder (Castells 1996). Por tanto, esta segunda visión hace hincapié en la utilidad de estas herramientas como recursos estratégicos en las organizaciones.

En el ámbito de las Administraciones Públicas las TIC han comenzado a utilizarse como factores estratégicos y prioritarios en la implantación de cualquier proyecto o actuación innovadora. En un contexto caracterizado por la globalización, la regionalización, la revolución tecnológica en las comunicaciones, etcétera, las TIC se convierten en instrumentos que permiten renovar los servicios públicos en una línea de exigencia y calidad, ya que su utilización implica y lleva consigo un replanteamiento de los fines y el inicio de una orientación hacia los ciudadanos y la mejora de la calidad en la prestación de los servicios públicos.

Y es en este contexto en el que surge el término de e-Administración. El concepto de e-Administración se utiliza desde mediados de los años 1990 para hacer referencia a una serie de rasgos o características de las organizaciones públicas: a) El uso intensivo y difusión creciente de las TIC y Comunicación e Internet en las Administraciones Públicas. b) La innovación de las comunicaciones internas y externas de las Administraciones Públicas con, al menos, los siguientes tipos de actores: ciudadanos, empresas y otras Administraciones Públicas. c) La transformación de la provisión de información y de la organización de los servicios públicos (Criado 2004).

Por tanto, la incorporación de las NTIC en las Administraciones Públicas se ha dirigido a mejorar el bienestar de la población usuaria de los servicios públicos. Dos objetivos claros e interrelacionados han orientado esta mejora: por un lado, permitir a través del uso de las nuevas tecnologías la accesibilidad de todos los ciudadanos a los servicios públicos y, por otro lado, mejorar su calidad¹, redefinición del criterio espacio-tiempo de respuesta. De lo anterior se desprende que las decisiones de las Administraciones Públicas, en el desarrollo de la e-Administración, han girado al menos entorno a dos ejes: primero, definir el criterio de servicio público en el marco de las nuevas tecnologías, y segundo caracterizar las relaciones que mantienen las Administraciones Públicas con su entorno, especialmente con otras Administraciones Públicas.

En relación al concepto de servicio público se nos presentan varios desafíos. Por un lado, existe una amplia bibliografía que dificulta una definición consensuada y unificada

¹ Métricas de calidad del servicio público electrónico: alcance informativo o grado de difusión entre los posibles candidatos; sencillez en la convocatoria; plazo de evaluación, resolución y pago; seguimiento y notificación; medir grado de satisfacción de los usuarios (Ministerio de Industria y Turismo 2000).

del término servicios públicos, situación que se agrava al incorporar dicho concepto en el ámbito de las relaciones virtuales. Ante la ausencia de un concepto global, atenderemos al conjunto de características que han de concurrir para hablar de servicio público, entre ellas: a) actividad material (tangible) o técnica, b) de contenido económico, c) titularidad pública de la actividad, d) actividad positiva –implica un *facere*–, e) indispensable para la vida social, especial presencia en el ámbito local, f) dirigida al público, a un número indeterminado de personas o colectivo genérico, g) prestación regular y constante, h) organización de medios personales y materiales, i) régimen jurídico especial, j) prestación por la propia Administración o por terceros (Parra 2005).

Estos criterios, con matizaciones, podrían aplicarse en su mayoría al actual concepto de servicio público aunque en algunos casos con ciertas interpretaciones que a continuación veremos.

Los servicios públicos tienden a cubrir con su actividad necesidades indispensables para la comunidad pero también aquellas que intentan cubrir sus aspiraciones y necesidades de mejora. El impulso en el uso de las NTIC se convierte en un servicio público en sí mismo que además tiene en los municipios de menos de 20.000 habitantes uno de sus espacios más deficitarios. De ahí que numerosas iniciativas (Proyecto Gema, Ciudades Digitales, Plan Avanza), entre las que encontramos el Proyecto Municip@, hayan tenido en estos municipios sus principales lugares de actuación.

Por ello, hay que señalar que a pesar de encontrar importantes referencias aplicativas de la e-Administración en diferentes niveles territoriales, siguiendo con la idea de acercar la Administración al ciudadano, nos interesa abordar el tratamiento que recibe en el ámbito local, el más cercano al ciudadano y en el que nuevamente se vuelve a redefinir e impulsar el papel de esta Administración como mayor prestadora de servicios públicos.

Frente a los servicios públicos clásicos de las Entidades Locales, circunscritos a su marco competencial², hemos asistido a lo largo de los años a una adaptación y evolución de las Administraciones Locales a su entorno, y con ello a la ampliación de los servicios básicos que se prestaban de manera presencial. El logro de la excelencia en los servicios públicos se ha apoyado de forma recurrente en la búsqueda de la satisfacción de las demandas de los ciudadanos, mediante la ampliación y mejora de metodologías y procesos de gestión. Lo que denota una expresión dinámica de servicio público que evoluciona y se adapta al entorno cambiante, y que ha encontrado en las NTIC un nuevo reto para abordar su definición como categoría de análisis, normativa y/o de acción. El desafío no sólo lo encontramos en la dificultad de acotar qué valor aportan estas herramientas al concepto de servicio público sino a la hora de delimitar qué público objetivo es el destinatario con el objeto de perfilar y personalizar un modelo de servicio público on-line. Como veremos posteriormente, la ampliación y mejora de los servicios de tramitación, así como, el volumen de información dirigida a los ciudadanos han modelado un tipo de servicio público asentado en criterios de utilidad, necesidad y de mejora de la actividad pública de gestión más que de actividad pública en términos de interacción. Frente a la interacción como acción personalizada surge el concepto de transacción que permite la interacción mediante un interface impersonal.

El uso de las nuevas tecnologías en la gestión pública implica una mejora y ampliación de las prestaciones sociales y por tanto, de los servicios públicos, lo que repercute de forma directa en los derechos sociales individuales. Vincular la mejora de

² Objetivación competencial. Texto Refundido de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local art. 85.1 (Parra 2005).

los derechos sociales individuales a la excelencia en la prestación de los servicios públicos supone una profundización y ampliación de dichos derechos. La igualdad en el acceso a los servicios ofrecidos mediante NTIC, unido a lo anterior, supondría un mayor desarrollo de la libertad individual.

Si bien, es obligado afirmar que la mera técnica o su utilización no implica directamente la mejora de los servicios y el acceso inmediato de toda la población. La simple existencia de una herramienta no conlleva ni su uso ni su rentabilidad. Para alcanzar el éxito será necesario acompañar esta herramienta de cambios organizativos y de políticas públicas, la organización de otros de medios materiales y humanos, así como potenciar la interrelación con el entorno de cada Administración Pública.

Junto al modelo de servicio público que aborda la e-Administración se entiende que las TIC e Internet deben ser utilizadas además como canal de transformación relacional y organizativa. Y en este sentido, los cambios provocados por la utilización de estas herramientas en la actuación y relación administrativa pueden ser de tres tipos: cambios intra-organizativos (en el interior de las organizaciones), cambios inter-organizativos (en las relaciones entre organizaciones), y cambios extra-organizativos (en las relaciones entre las organizaciones y su entorno).

Desde una perspectiva intra-organizativa la plena incorporación y utilización de estas herramientas dentro del funcionamiento diario de las Administraciones Públicas ha facilitado y tenido como objetivo la creación de un sistema integrado de información y gestión de procesos que ha permitido en su aplicación hacerlos más sencillos y rápidos.

En lo que atañe a la relación entre Administraciones Públicas las TIC atenúan los efectos de la complejidad territorial derivada de la existencia de una pluralidad de organizaciones (distintos niveles administrativos central, regional y local) y facilitan la intercomunicación, la cooperación y la colaboración entre Administraciones, lo que permite no sólo compensar los efectos de fragmentación administrativa, sino también, eliminar solapamientos y duplicidades en la prestación de servicios. Las herramientas de colaboración puestas a disposición entre Administraciones Públicas implicarán establecer espacios y mecanismos de interrelación, tanto desde el punto de vista de las co-decisiones como de su puesta en marcha. Pero además dicha colaboración debe abordar el principio de autonomía de cada una de las organizaciones que participan, principalmente las locales. Garantizar la existencia de servicios mínimos comunes en espacios web compartidos entre diferentes Administraciones Públicas debe permitir el carácter evolutivo y adaptativo que cada servicio público pueda tener de peculiar en cada contexto municipal. Además, las señas de identidad de los municipios, su marca – que no localismo –, debe tener cabida en un espacio que por normalizado, no debería implicar mimetismo y homogeneidad.

Respecto a las relaciones entre las Administraciones Públicas y su entorno, si identificamos este con los ciudadanos³, el empleo de estos instrumentos de gestión remarca la consideración del ciudadano como un sujeto activo en sus relaciones con las Administraciones Públicas creando un modelo de comunicación que rompe con la autarquía del modelo burocrático acercando al beneficiario final la acción pública de la Administración. Ello supone que el ciudadano participa y se implica en la gestión pública principalmente de varias maneras: solicitando información; presentando

³ El concepto de ciudadano está aquí utilizado en un sentido amplio dando cabida a las diferentes denominaciones empleadas para señalar distintos contenidos en las relaciones con las Administraciones Públicas que acaban concretándose en llamar al ciudadano: interesado, usuario, contribuyente, cliente, consumidor dependiendo del predominio de la actividad característica de dicha relación (pago de impuestos, transferencias, servicios, procedimiento administrativo, etcétera.)

solicitudes, reclamaciones y sugerencias (lo que permite introducir la percepción de los ciudadanos en la prestación de los servicios); y exigiendo no sólo la prestación de los servicios sino un nivel de calidad en los mismos (Pastor y García 2005). Por tanto, la creación de herramientas al servicio de la generación externa de información implica la apertura de la organización al ciudadano, de la participación indirecta de éste en la definición de sus objetivos y sus políticas (Pastor 2001).

PARTE SEGUNDA. ANÁLISIS DE CASO.

1. EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID: LA ATENCIÓN AL CIUDADANO Y LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN.

Las políticas de modernización impulsadas, diseñadas y puestas en marcha por la Administración de la Comunidad de Madrid a partir del año 1995 han tenido como objetivo principal la atención al ciudadano. Entendiendo y definiendo como atención al ciudadano el “conjunto de actividades y medios que la Comunidad de Madrid pone a disposición de los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos, el cumplimiento de sus obligaciones y el acceso a los servicios públicos” (artículo 1º del Decreto 21/2002, de 24 de enero, por el que se regula la Atención al Ciudadano de la Comunidad de Madrid). Las actividades que integran la atención al ciudadano son: la información y la orientación; el registro de solicitudes, escritos y comunicaciones; la gestión de sugerencias y reclamaciones; la gestión de procedimientos; y la prestación de servicios (artículo 48.3 de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid⁴). En el impulso de estas actividades las TIC e Internet se convierten en unas herramientas claves e imprescindibles ya que pueden contribuir a mejorar y desarrollar esa atención al ciudadano.

El primer paso en este proceso modernizador consistió en introducir en la estructura administrativa de la Administración regional un órgano que liderara, gestionara, desarrollara y controlara el proceso de cambio. Y así se creó mediante el Decreto 84/1995, de 1 de julio, la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, siendo la primera vez que una Administración Pública española creaba una unidad, con rango de Dirección General, encargada de asegurar la calidad de los servicios de atención al ciudadano (Comunidad de Madrid 2002).

Junto con la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano era conveniente la participación y colaboración en el proceso de modernización de algún órgano que sirviera de apoyo y soporte técnico, sobre todo porque las TIC se preveían y configuraban como piezas claves en cualquier proyecto o actuación modernizadora. Y con esta finalidad, unos años más tarde la Administración Autonómica creó el Organismo Autónomo de Informática y Comunicaciones.

Una vez constituida e institucionalizada una estructura administrativa capaz de dirigir e impulsar el cambio, en el año 1997 la Comunidad de Madrid aprobó el Plan de Calidad de los Servicios Públicos. Desde entonces, la Administración regional siguiendo la filosofía que apoya su política modernizadora, ha ido implantando en mayor o menor medida, proyectos, iniciativas o líneas de actuación encaminados a

⁴ La Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid ha sido modificada por: la Ley 16/1984, de 20 de diciembre; la Ley 6/1988, de 6 de abril; la Ley 9/1990, de 8 de noviembre; la Ley 7/1993, de 22 de junio; la Ley 18/1995, de 1 de diciembre; la Ley 28/1997, de 26 de diciembre; la Ley 26/1998, de 28 de diciembre; la Ley 8/1999, de 9 de abril; la Ley 8/2000, de 20 de junio; la Ley 3/2001, de 21 de junio; la Ley 14/2001, de 26 de diciembre; la Ley 13/2002, de 20 de diciembre; la Ley 2/2004, de 31 de mayo; y la Ley 5/2004, de 28 de diciembre.

conseguir y hacer realidad su objetivo principal: el prestar un mejor servicio y atención a los ciudadanos.

Antes de adentrarnos en profundidad en nuestro objeto de estudio (la nueva iniciativa de la Comunidad de Madrid en materia de e-Administración local), vamos a destacar algunos aspectos generales de aquellos proyectos que tratan de manera general o residual la implantación de las nuevas TIC en las Entidades Locales de la Comunidad de Madrid. También abordaremos los Planes Estratégicos de Simplificación y Gestión Administrativa porque representan el marco general y estratégico por el que se guía la Comunidad de Madrid en materia de Administración Electrónica.

1.1. Proyectos interadministrativos de impulso e implantación de las Tecnologías de la Información y Comunicación en las Entidades Locales.

De las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración impulsadas por la Comunidad de Madrid con el objeto de apoyar y desarrollar la implantación de las TIC en las Entidades Locales de su ámbito geográfico vamos a hacer un recorrido aproximativo por dos Proyectos: a) el Proyecto de Asistencia a la Gestión y Mecanización de los Municipios de Madrid; b) y el Proyecto de Ventanilla Única. Proyectos que adquieren una gran importancia en el desarrollo del tema que nos ocupa, ya que son el germen o antecedente de la nueva iniciativa que ha impulsado la Comunidad de Madrid para proseguir en el camino hacia la implantación de la e-Administración en los municipios de su región.

a) El Proyecto de Asistencia a la Gestión y Mecanización de los Municipios de Madrid.

La Comunidad de Madrid en el año 1996 puso en marcha una iniciativa cuya pretensión era situar a los Ayuntamientos de su ámbito geográfico en la senda de la innovación tecnológica, aunando para ello, la asistencia en la gestión con el diseño de un sistema moderno que pusiera en relación la gestión con los avances tecnológicos en materia de información y comunicaciones. Así surge el Proyecto de Asistencia a la Gestión y Mecanización de los Municipios de Madrid (en adelante Proyecto GEMA).

El Proyecto GEMA consistía en generar una plataforma o red corporativa de uso privado entre la Comunidad de Madrid y los municipios de su territorio para el intercambio de información y prestación de servicios, basada en la tecnología Internet, y que llevaba asociada unas herramientas de gestión para sus destinatarios (Moya1999). En un principio se había previsto que los sujetos destinatarios del Proyecto fueran los municipios de menos de 10.000 habitantes, sin embargo con el tiempo, este límite de habitantes se fue ampliando. Además también se amplió el perfil de los destinatarios y se incluyó como usuarios a Mancomunidades, Patronatos, Centros Regionales de Información, etcétera.

Esta herramienta de gestión municipal posibilitaba a los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid el llevar a cabo las actuaciones siguientes: la actualización e innovación de los equipamientos informáticos del Ayuntamiento; el intercambio de información entre la Administración Autonómica y los municipios de su ámbito geográfico; y la creación de la página web del municipio, poniendo de esta manera a disposición de todos los usuarios de Internet información sobre éste. Además la implantación de esta experiencia venía acompañada de una política formativa destinada al personal del Ayuntamiento encargado de la gestión del Proyecto.

Estas líneas de actuación se contemplarán y se ampliarán con posterioridad (en el año 2006) en el Proyecto Municip@. Por otro lado, esta iniciativa también sirvió de base para crear y difundir en los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid una cultura positiva en lo referente a la utilización de las TIC como herramientas que permiten a las Administraciones Públicas mejorar la prestación de servicios públicos a los ciudadanos

El Proyecto GEMA tuvo una buena acogida en los municipios de la Comunidad de Madrid, sobre todo si tenemos en cuenta su alto nivel de participación: de los 179 municipios que componen la Comunidad de Madrid, 178 se adhirieron al Proyecto. Sin embargo, este alto nivel de participación de los municipios no se correspondió con el cumplimiento de los objetivos previstos en esta iniciativa. Por ejemplo, el Proyecto GEMA posibilitaba a los Ayuntamientos la creación e implantación de páginas webs mediante la aplicación de un modelo o plantilla de contenidos que era facilitado por la propia Administración Autonómica. Ahondando en los contenidos informativos de las páginas web de los Ayuntamientos, en la mayor parte de ellos (pequeños y medianos municipios) nos encontramos con que los enlaces que aparecen en sus páginas carecen de contenido, además en algunos casos la información además de ser escasa, no se encuentra actualizada.

A día de hoy el Proyecto GEMA es una iniciativa paralizada, sobre todo porque en el ámbito geográfico de la Comunidad de Madrid han aparecido nuevos proyectos de colaboración y cooperación entre la Administración Autonómica y la Administración Local que apuestan por la innovación en la gestión municipal y el impulso de la e-Administración-local. Este sería el caso del Proyecto que analizaremos más adelante: El Proyecto Municip@.

b) El Proyecto de Ventanilla Única⁵.

En el año 1997 la Comunidad de Madrid firma un Convenio de colaboración con la Administración General del Estado al que podían suscribir todas las Entidades Locales del ámbito geográfico de la Administración regional que así lo solicitasen (Convenio Marco del 21 de mayo de 1997). Este Convenio preveía la determinación de medidas e instrumentos de colaboración entre los tres niveles administrativos (Administración General del Estado, Administración de la Comunidad de Madrid y Administraciones Locales) que permitiesen lograr los siguientes objetivos: implantar un sistema intercomunicado de registros; intercambiar bases de datos e instrumentos de información al ciudadano; y simplificar trámites y procedimientos administrativos. A esta iniciativa se la denominó Proyecto de Ventanilla Única.

En el proceso de implantación de la Ventanilla Única en la Entidades Locales de la Comunidad de Madrid se contemplaron dos etapas. La primera etapa consistía en crear una interconexión de registros con el objeto de alcanzar la intercomunicación de la totalidad de unidades registrales localizadas en los tres niveles de Administración Pública, y así conseguir la interconexión telemática de todos los registros de entrada y salida. La segunda fase iba dirigida a ofrecer información general sobre los procedimientos administrativos y a iniciar y tramitar expedientes de forma telemática. En este sentido, y a pesar de la novedad con la que se plantea la Ventanilla Única, cabe señalar la existencia de experiencias similares sobre intercambio de información que ya habían sido desarrolladas entre la Comunidad de Madrid y las Entidades Locales como era el Proyecto GEMA. Este Proyecto abordaba dos líneas de trabajo coincidentes con la Ventanilla Única: por un lado, impulsar la comunicación; y por otro, el acceso directo de los ciudadanos a la información ofrecida por los municipios (Pastor y García 2003).

La implantación de la Ventanilla Única en los municipios de la Comunidad de Madrid ha sido un éxito si tenemos en cuenta como indicador el nivel de participación de las Entidades Locales en el Proyecto, ya que alrededor de unos 170 municipios de los 179 que constituyen la Comunidad de Madrid cuenta hoy con Ventanilla Única. Sin

⁵ La Administración de la Comunidad de Madrid ya había puesto en marcha antes de la implantación de la Ventanilla Única en las Entidades Locales la Ventanilla Única empresarial (1995). Sin embargo, este epígrafe solo abordará el modelo de Ventanilla Única implantado en las Entidades Locales.

embargo, si analizamos el desarrollo de los objetivos y las fases que se contemplaron para su implantación, nos encontramos con que la Ventanilla Única solo se ha utilizado, hasta el momento, como herramienta de intercomunicación de registros. Por tanto, con respecto a la utilización de las TIC nos hemos encontrado con que la red informática utilizada hasta el momento hace que la Ventanilla Única se convierta en un simple registro de documentos, sin dar paso a la Teleadministración que permitiría la resolución inmediata de trámites administrativos, pago de impuestos, etcétera (Pastor y García 2005). En el Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa 2001-2003 (al que nos referiremos a continuación) también se incluyó entre sus actuaciones el desarrollo del Proyecto de Ventanilla Única y se destacó la importancia en avanzar del modelo imperante (Ventanilla Única de registro) a un modelo de Ventanilla Única de tramitación administrativa.

1.2. Los Planes Estratégicos de Simplificación y Gestión Administrativa.

Hasta el año 2001 la Administración de la Comunidad de Madrid no opta por crear un marco estratégico en materia de Administración Electrónica, y así el 2 de agosto de ese año el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid aprueba el Plan Estratégico de Simplificación y Gestión Administrativa. Este Plan es completado posteriormente con una segunda fase en la que se prevé como periodo de aplicación los años 2005-2007. En el contenido de este segundo Plan se incluye como medida de actuación el Proyecto Muni@

a) El Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa 2001-2003.

A partir del año 2001, la Administración de la Comunidad de Madrid, siguiendo el ejemplo de la Administración General del Estado⁶ (“INFO XXI, la Sociedad de la Información para todos”) y de la Administración de la Unión Europea (“e-Europa, una Sociedad de la Información para todos”), inicia un nuevo camino hacia la modernización de sus estructuras y de los servicios prestados a los ciudadanos utilizando como piedra angular en sus actuaciones las TIC, elementos que permiten sin duda acercar la Administración a los ciudadanos y ofrecerles mejores servicios.

Como comienzo de esta andadura, ese año se aprueba un Plan Estratégico (el Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa 2001-2003 –PESGA 2001-2003-) destinado a la implantación de la Administración Electrónica o e-Administración en la Comunidad Autónoma de Madrid. Entendiendo que una Administración para denominarse “Administración Electrónica” debía permitir a los ciudadanos gestionar los servicios siguientes: la tramitación y gestión a través de la red, el acceso a todos los documentos y datos que la Administración conoce del ciudadano, acceso a la información y servicios de otras Administraciones, realización de pagos, acreditación de la identidad y firma electrónica (Comunidad de Madrid 2002).

El PESGA supuso la puesta en marcha de un modelo de trabajo por objetivos orientado a la consecución de un modelo de gestión administrativa basado en la consideración del ciudadano como centro del proceso administrativo y en la utilización de las nuevas tecnologías en la actuación de la Administración regional (Comunidad de Madrid 2005).

Los logros conseguidos por el PESGA 2001-2003 han supuesto la materialización con éxito de las siguientes actividades: un sistema de información al ciudadano; un portal corporativo; un portal de información y servicios a los ciudadanos “Gestiona tu

⁶ En el ámbito de la Administración General del Estado, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas en el año 1992, supone un cambio en la relación ciudadano-Administración, al aumentarse los derechos de los ciudadanos, además de hacer más sencillos los procedimientos al reconocerse el empleo instaurando el uso de las tecnologías de la información.

mismo”; una Intranet corporativa; la simplificación y racionalización de los procedimientos administrativos; la gestión informatizada de expedientes; y la implantación de medidas relacionadas con la Administración Electrónica (creación de la firma electrónica; tramitación de impresos⁷ por Internet; registro telemático; consulta telemática de los pagos pendientes de realizar; consulta telemática de la situación o estado de tramitación de los expedientes; y la realización del pago de tasas por Internet).

b) El Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa 2005-2007.

En el año 2005 se aprueba la segunda fase del PESGA en la que se prevé un periodo de ejecución de dos años (2005-2007). El modelo planteado en esta segunda fase pretende consolidar los logros alcanzados en la fase anterior, además de impulsar nuevas acciones o medidas innovadoras que permitan el avanzar en el proceso de modernización emprendido por la Administración de la Comunidad de Madrid.

El objetivo principal del Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa 2005-2007 (en adelante PESGA 2005-2007) es la mejora continua en la calidad de los servicios y en la atención al ciudadano. Para ello, se adoptará un modelo basado en la eficacia y eficiencia, que garantizará la consecución de los objetivos planteados, con el apoyo de las nuevas TIC. Por tanto, el modelo y objetivo de esta segunda etapa es el mismo que impera en todas las acciones emprendidas en el proceso de modernización de la Administración regional.

El PESGA 2005-2007 contempla una serie de iniciativas o actuaciones novedosas que permitirán la puesta en marcha y consecución de los objetivos propuestos. Entre estas actuaciones podemos destacar las siguientes: la creación e implantación de servicios comunes en tramitación electrónica (anexado de documentos, certificación digital, notificaciones telemáticas, archivo electrónico de documentos, consolidación de las consulta de pagos por Internet, interconexión con otras Administraciones públicas, etcétera); la selección, análisis e implantación de procedimientos de respuesta inmediata en los que el ciudadano vea resuelto su trámite en el mismo momento de su solicitud; la implantación de un sistema que permita proporcionar información y servicios a los ciudadanos a través de telefonía móvil (“comunidad en tu móvil”); el fomento de las relaciones interadministrativas a través de medios tecnológicos, aportando inmediatez en las relaciones y optando por la desaparición paulatina del papel (“papel cero”); y por último, **Municip@** (Comunidad de Madrid 2005).

El Proyecto **Municip@** es la nueva propuesta de la Comunidad de Madrid para establecer relaciones interadministrativas en la senda de apoyar la implantación de las nuevas tecnologías en los municipios de su ámbito geográfico. Esta iniciativa será abordada con profundidad en el epígrafe siguiente.

2. EL PROYECTO MUNICIPAL@

Este apartado pretende analizar el Proyecto **Municip@** implantado en los municipios de menos de 20.000 habitantes de la Comunidad de Madrid. **Munip@** es la última iniciativa de cooperación interadministrativa impulsada por la Administración regional con el objeto de propiciar en los municipios de su ámbito geográfico la evolución en su proceso de modernización con el apoyo de las TIC. Mediante esta novedosa iniciativa se da respuesta a las recomendaciones hechas en la Ley 57/2003 de Medidas de Modernización del Gobierno Local en la que se resalta que: “las Entidades Locales, y especialmente los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las Tecnologías de la Información y Comunicación para facilitar la participación y la

⁷ Los que aparecen reflejados en el Decreto 175/2002, de 14 de noviembre, por el que se regula la utilización de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración de la Comunidad de Madrid.

comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas” (artículo 70bis, apartado 3).

A continuación, vamos a adentrarnos en el análisis del Proyecto Municip@, y para ello hemos estructurado este epígrafe en dos grandes subapartados. En un primer momento veremos algunos aspectos generales sobre Municip@, por ejemplo cuáles son algunos de las iniciativas desarrolladas con anterioridad por la Comunidad de Madrid con el objeto de potenciar en las Entidades Locales el desarrollo de sus modelos de prestación de servicios a los ciudadanos, facilitándoles para ello la posibilidades ofrecidas por las TIC, y que suponen por ello, los antecedentes del Proyecto Municip@, también examinaremos cuál es el marco estratégico en el que se incardina esta iniciativa y por último nos aproximaremos a concretar algunas cuestiones básicas para el entendimiento de esta propuesta (qué es Municip@, cuáles son sus objetivos, quienes son los agente implicados, etcétera). En una segunda parte, estudiaremos cuál es el proceso de planificación e implantación de esta propuesta, profundizando en un análisis detallado sobre de cuál es el grado de implantación del Proyecto en la actualidad.

Los datos aportados en este estudio proceden principalmente de tres vías: la observación directa de las páginas webs de lo municipios adheridos al Proyecto; del envío de un cuestionario a los municipios participantes; y de entrevistas semi-estructuradas realizadas a gestores autonómicos y locales relacionados con la iniciativa⁸. El periodo de investigación se inicio en mayo de 2007 y concluyó en junio de ese mismo año.

2.1. MUNICIP@: ASPECTOS GENERALES

2.1.1. Antecedentes.

Esta nueva propuesta de cooperación interadministrativa (regional y local) tiene su origen en el PESGA 2005-2007 al incluirse como una de las actuaciones que debía desempeñar la Administración de la Comunidad de Madrid para conseguir avanzar en la prestación de mejores servicios a los ciudadanos, incorporando como herramientas en la gestión de las actividades y servicios las NTIC.

Sin embargo, la iniciativa no es del todo novedosa si tenemos en cuenta que antes de la aprobación del PESGA 2005-2007 se habían llevado a cabo algunos Proyectos de intercomunicación administrativa impulsados por la Administración de la Comunidad de Madrid para las Entidades Locales de su región. En concreto, nos estamos refiriendo al Proyecto GEMA y al Proyecto de Ventanilla Única⁹. Aunque también podríamos incluir en estos antecedentes el Proyecto de Ciudades Digitales¹⁰ en el que participan la Administración General del Estado, la Administración de la Comunidad de Madrid y las Entidades Locales, hemos optado por excluir esta iniciativa de nuestro análisis por ser un Proyecto destinado a áreas de grandes municipios (Leganés, Aranjuez y Tres Cantos), ya que nuestra investigación se centra en aquellos Proyectos que pueden aplicarse en medianos y pequeños municipios, en concreto aquellos que tienen menos de 20.000 habitantes.

⁸ El periodo de investigación se inició en marzo de 2007 y concluyó en junio de ese mismo año.

⁹ En el Proyecto de Ventanilla Única participa también la Administración General del Estado.

¹⁰ Resolución de 6 de noviembre de 2003, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se da publicidad al Convenio de colaboración entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la Comunidad Autónoma de Madrid, para la realización del proyecto ciudad digital con actuaciones básicas en un área del municipio de Leganés y actuaciones complementarias en los municipios de Tres Cantos y Aranjuez.

En el Proyecto GEMA y en el Proyecto de Ventanilla Única podemos encontrar algunos puntos de interrelación con el Proyecto Municip@. Y en este sentido, Municip@ retoma algunas de las medidas expuestas en los proyectos anteriores pero que todavía no se habían activado, y amplía la perspectivas de las iniciativas anteriores al apostar abiertamente entre sus objetivos por la implantación de la e-Administración local (véase Tabla 1).

En la Tabla 2 apreciamos como el Proyecto GEMA y el Proyecto de Ventanilla Única contemplan entre sus objetivos, aunque en diferente grado, la implantación de las TIC en sus organizaciones como medios para intercambiar y compartir información entre la Administración regional y local, objetivo que también aparece reflejado en el Proyecto Municip@. Otras puntos coincidentes de estas dos iniciativas con Municip@ son: por un lado el Proyecto GEMA, además de la creación de una Intranet (red de información interna) con posibilidades de proyección externa, la tecnología utilizada también permitía crear la propia página web del municipio; en el caso del Proyecto de Ventanilla Única cabría vislumbrar cierta continuidad con el Proyecto Municip@ en lo que respecta a la interconexión telemática de registros entre las Administraciones participantes en el Proyecto, pero sobre todo porque deja abierta la posibilidad, en una segunda fase del proyecto, de que el ciudadano pueda utilizar la Ventanilla Única no solo como herramienta de información sino también de interacción con la Administración (información sobre el estado de los procedimientos, tramitación de expedientes, etcétera). Sin embargo, esta segunda perspectiva del Proyecto nunca llegó a ejecutarse.

Más allá de los objetivos concretos, no debemos olvidar que la filosofía que incentiva el diseño e implantación de los tres Proyectos, también es la misma: prestar más y mejores servicios a los ciudadanos empleando como herramientas de apoyo en la gestión las TIC.

2.1.2. Marco estratégico del Proyecto.

La búsqueda del origen de Municip@ nos sitúa de nuevo en el PESGA 2005-2007. En este marco estratégico de impulso de la Administración Electrónica, Municip@ se configura como una de las actuaciones a desarrollar por la Administración regional, que consiste en: “la creación de un espacio de comunicación específico (mediante tecnología web) que contenga toda la información y servicios que se puedan compartir entre la Comunidad y los Municipios de la región; dotando a los municipios de nuevas posibilidades, con el soporte en las nuevas tecnologías, se incrementan o mejoran los servicios que se ofrecen a los ciudadanos” (Comunidad de Madrid 2005).

Esta iniciativa se completa con dos actuaciones más contenidas en el PESGA 2005-2007: los servicios de respuesta inmediata y los servicios comunes de tramitación electrónica. La selección, análisis e implantación de procedimientos de respuesta inmediata aportará una serie de beneficios al ciudadano ya que le permitirá ver resuelto su trámite en el mismo momento de su solicitud. La iniciativa denominada servicios comunes de tramitación electrónica, parte del entendimiento de que los servicios denominados comunes son aquellos que se utilizan de forma general en la creación y actualización de los procedimientos administrativos, y por ello, se propone tramitarlos electrónicamente. Los servicios comunes previstos en esta actuación son: anexo de documentos, certificación digital, notificaciones telemáticas, archivo electrónico de documentos, consolidación de la pasarela de pagos por Internet, consolidación de la gestión de representantes, interconexión con otras Administraciones Públicas, e integración de la información y transacción en madrid.org.

El PESGA 2005-2007 solo esboza cuáles son los contenidos básicos de cada una de sus actuaciones, entre las que se incluye Municip@, dejando a los organismos pertinentes de la Administración de la Comunidad de Madrid el posterior desarrollo de los criterios de actuación.

2.1.3. Determinación y objetivos.

A lo largo de esta exposición hemos señalado en diversas ocasiones que el Proyecto Municip@ es una iniciativa impulsada en el año 2005 por la Administración de la Comunidad de Madrid con la finalidad de conseguir una Administración más ágil, eficaz y moderna, que contribuya a mejorar el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos a los que sirve, mediante la utilización de las NTIC.

Para el cumplimiento de esta finalidad se propone la creación de un espacio web común entre la Administración Autonómica y los municipios de menos de 20.000 habitantes de la región que se adhieran al Proyecto. Y así, se ponen en marcha los “portales municipales” informativos y transaccionales. Portales que contienen toda la información y servicios que se pueden compartir entre la Administración de la Comunidad de Madrid y los municipios adscritos a esta iniciativa, y que pretenden incrementar y mejorar los servicios que se ofrecen a los ciudadanos, así como lograr la simplificación de la tramitación interadministrativa en los municipios.

En consonancia con esta definición podemos señalar que los objetivos previstos en el Proyecto Municip@ son:

- Modernizar la coordinación (implantando medidas para ello) entre las Administraciones Autonómica y Local para así poder mejorar la prestación de servicios y como única vía de conseguir una atención integral al ciudadano.
- Crear un espacio de web común entre la Comunidad de Madrid y los municipios que la componen para la integración de la información y los servicios de tramitación conjunta.
- Impulsar el uso de los servicios de Administración Electrónica en el ámbito local de la Comunidad de Madrid, especialmente en los Ayuntamientos de menor tamaño que tienen más dificultades para proporcionar estos servicios.
- Facilitar el derecho del ciudadano a elegir el medio de acceso a los servicios públicos, a través de la web, e-mail, SMS y del servicio de atención telefónica. Vocación multicanal.
- Crear nuevos canales de información y comunicación entre la Administración Local y los ciudadanos a través de la web, e-mail, SMS y del servicio de atención telefónica. Tramitación interadministrativa.

Como podemos deducir de los objetivos señalados, Municip@ aporta una serie de beneficios tanto para los ciudadanos como para las Administraciones Públicas. En el caso de los ciudadanos es un Proyecto que permitirá prestarles mejores servicios públicos, desde el punto de vista de que podrán acceder a la información municipal las 24 horas los 365 días del año (accesibilidad temporal), además podrán consultar información y hacer gestiones con independencia del canal de acceso que utilicen (e-Administración y multiaccesibilidad). Para las Administraciones Públicas, Municip@ les ofrece la posibilidad de mejorar la eficacia en la gestión, estandarizar y normalizar procedimientos, además de tener una mayor capacidad de seguimiento, control y evaluación de los resultados en la prestación de los servicios públicos.

2.1.4. El papel de las Administraciones participantes en el Proyecto.

La Administración de la Comunidad de Madrid ha sido la principal impulsora del Proyecto Municip@ en los municipios de su ámbito geográfico, tal y como se puso de

manifiesto en la 2ª Fase del Plan Estratégico de Simplificación Administrativa (PESGA 2005-2007). Por ello, y con el objeto de que **Municip@** fuera una realidad, la Administración Autonómica asumió una serie de compromisos en todas las fases que constituían la puesta en marcha del Proyecto. Estos compromisos fueron los siguientes: la financiación del proyecto en todas sus fases; impartir cursos de formación al personal responsable de la gestión del Proyecto en los Ayuntamientos; la difusión de esta iniciativa tanto a nivel interno como externo; y el dar soporte y apoyo técnico necesario a los municipios participantes en todas las etapas del Proyecto.

En la Administración regional estos compromisos han sido llevados a cabo por varios organismos que han ejercido como agentes impulsores y directores de esta novedosa iniciativa: la Dirección General de Administración Local, la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, y la Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid.

En el caso de la Administración Local (municipios) su papel en el Proyecto se centra en la ejecución de la iniciativa, en concreto en la gestión de los contenidos de los servicios ofrecidos a los ciudadanos en la página web (actualización de la información, etc) y en aportar los recursos humanos necesarios para que la iniciativa se pueda llevar a cabo.

Como se puede deducir de los compromisos citados, cada una de la Administraciones participantes (regional y local) deberá mantener una comunicación permanente en la implantación y desarrollo del Proyecto, activándose así las relaciones de cooperación y colaboración entre la Administración Autonómica y la Administración Local.

Sin embargo, esta colaboración y cooperación queda limitada al circunscribirse la autonomía de la Entidad Local a la ejecución del Proyecto, lo que repercutirá en el modelo de espacio común que finalmente se pone en marcha, y en la consecución de los objetivos previstos. La participación de las Entidades Locales en la fase final de la iniciativa (puesta en marcha) y su ausencia en las fases anteriores (definición de objetivos, etapas de implantación, situación de origen o partida de las Entidades Locales, etcétera) hace que sea limitado y simple el uso que se hace del concepto de colaboración y coordinación, sobre todo en el marco de las relaciones intergubernamentales e interadministrativas.

2.2. PLANIFICACIÓN E IMPLANTACIÓN DE MUNICIPAL@

2.2.1. La planificación de Municipal@: etapas previstas para la implantación del Proyecto.

Una vez definido el Proyecto y sus objetivos, la Administración de la Comunidad de Madrid debía concretar un Plan de acción que acompañara la puesta en práctica de la iniciativa. Los objetivos propuestos en el Proyecto eran ambiciosos y complejos, sobre todo teniendo en cuenta el contexto local en el que debían aplicarse: municipios con menos de 20.000 habitantes en los que el bagaje en el empleo de TIC e Internet como herramientas de gestión y tramitación de servicios públicos on-line era muy deficiente o prácticamente nula. No debemos olvidar que el tamaño de los municipios es una variable íntimamente relacionada con el total de recursos disponibles por los Ayuntamientos y su capacidad organizativa para hacer frente a las nuevas exigencias de la tecnología web (Criado 2003).

Por otra parte, el mapa de municipios de menos de 20.000 habitantes a los que se destinaba **Municip@** representaba un porcentaje total de un 84,36% (151 municipios) de los 179 municipios que componían la Comunidad de Madrid. Por ello, la Administración Autonómica acordó que esta nueva experiencia debía comenzar

mediante la aplicación de un Plan Piloto en el que se utilizara como muestra representativa a once municipios (véase Tabla 2).

El Plan Piloto se inicia en marzo de 2006, y en su puesta en práctica se contemplaron dos etapas. Una primera etapa que debía extenderse hasta julio de 2006 y cuya línea de actuación consistía en diseñar e instalar en cada uno de los municipios las plataforma informática y el portal correspondiente, cuyo contenido debía basarse en la prestación de servicios puramente informativos; y una segunda etapa que se iniciaría al finalizar la anterior y que duraría hasta diciembre de 2006, cuyo principal objetivo sería la conversión del portal informativo en un portal transaccional.

Como portal informativo, el Proyecto preveía que las páginas webs municipales debían facilitar los siguiente servicios a los ciudadanos: a) presentación del municipio (saludo del Alcalde); b) noticias y novedades; c) directorio de personal del Ayuntamiento; d) directorio de servicios municipales (bienestar social, policía y emergencias, servicios de salud, servicios públicos y de limpieza, urbanismo y vivienda, padrón y catastro, notarías y registros, servicios veterinarios, transportes e ITV, medioambiente, agricultura, pesca y ganadería, contenidos asociados a servicios de atención y tramitación al ciudadano, contenidos sobre servicios de gestión municipal interna, herramientas de comunicación con los ciudadanos, por ejemplo buzones de reclamaciones y sugerencias, etcétera); e) información turística, de ocio o tiempo libre (deporte, fiestas, gastronomía, artesanía, espacios naturales, arte y cultura); f) educación y cultura (trabajo, formación y empleo, centros docentes, bibliotecas y centros culturales); g) teléfonos de interés (farmacias de guardia, policía, ambulancias, bomberos, transportes, comunicación etcétera); h) puntos de interés de la localidad; i) información sobre la población (como llegar al municipio, asociaciones y fundaciones, información administrativa, impuestos municipales, calendario fiscal, concursos públicos y licitaciones, empresas, callejero municipal, etcétera); j) agenda del municipio; k) boletín Municipal; l) buscador de información; m) estadísticas municipales; n) información de la Comunidad de Madrid. Además en esta primera etapa también se contemplaba la posibilidad de que en la web se dieran facilidades de suscripción a través de correo electrónico y SMS a novedades, y que el formato de publicación de contenidos fuera en español e inglés (Macarrón, Conde, Olivera y Gil 2006)

Tras un estudio de viabilidad realizado por la Administración de la Comunidad de Madrid, el portal informativo podía llegar a evolucionar a un portal de prestación de servicios transaccionales, cuyo contenido debía ser el siguiente: a) tablón de anuncios; b) información y reserva de las instalaciones municipales ; c) consulta on line sobre información fiscal y contable y el padrón ; d) solicitud de quejas y reclamaciones; e) solicitud y gestión de licencias (por ejemplo de obras menores, tala de árboles, obras mayores, etcétera); f) información y descarga de formularios de servicios públicos; g) realización de trámites administrativos de alcance municipal (notificación de incidencias sobre alumbrado público, limpieza varia, alcantarillado y plagas, parques y jardines, vía pública y edificios públicos; solicitud de contenedor de basura; solicitud de recogida de poda; solicitud de recogida de enseres; solicitud de empadronamiento); h) consulta del tipo ¿cómo va lo mío?, para conocer en que estado se encuentran la solicitudes y reclamaciones; i) gestión de pagos municipales (multas e impuestos); j) enlaces a servicios de la Comunidad de Madrid; k) enlaces a servicios de la Administración General del Estado; l) realización de trámites interadministrativos; m) información multicanal (vía SMS o correo electrónico) acerca de los contenidos de la página del Ayuntamiento; n) gestión a través de la página del servicio de atención presencial de los ciudadanos a la Administración municipal y a la Administración de la

Comunidad Autónoma; ñ) enlace y solicitud de información al servicio de atención telefónica (012) (Macarrón, Conde, Olivera y Gil 2006).

Después de la finalización de las etapas previstas en el Plan Piloto, es decir, a partir del año 2007 se debía poner en marcha una segunda fase del Proyecto cuyos objetivos previstos eran: la incorporación de nuevos municipios al Proyecto; y la ampliación de los servicios ofrecidos a los ciudadanos mediante la utilización de nuevos canales de interrelación con ellos, nos estamos refiriendo al servicio telefónico 010 y a la utilización de dispositivos móviles, Wap, PDA y TDT.

2.2.2. El procedimiento de adhesión e implantación a Municip@

Como es lógico, antes de que los municipios inicien el proceso de adhesión al Proyecto deben conocer su existencia. Acorde con este pensamiento, una vez diseñado el Proyecto (*el qué, el para qué, el cómo y el cuando*) la Administración de la Comunidad de Madrid comenzó un periodo de promoción y difusión de la nueva iniciativa que consistió principalmente en convocar y celebrar una sesión informativa en la que fueron invitados los Alcaldes de los municipios a los que se destinaba la iniciativa. Además, esta primera actuación difusora se vio reforzada con el envío de documentación informativa sobre Municip@ a todos los municipios menores de 20.000 habitantes de la región.

El procedimiento de adhesión e implantación de los municipios a esta Proyecto comienza con el envío del impreso de solicitud de adhesión a la Dirección General de Administración Local de la Comunidad de Madrid. Este órgano revisa las solicitudes y concede (o no) al municipio el visto bueno para poder adherirse al Proyecto. A partir de este momento la Administración regional juega un papel importante en la implantación del Proyecto ya que es la encargada de proveer al municipio de los recursos y las ayudas necesarias para la puesta en práctica de esta iniciativa. Y en este sentido, las actuaciones de apoyo llevadas a cabo por la Administración regional son: el diseño e instalación de la plataforma informática; el diseño y personalización del portal; el dar cursos de formación a los responsables y/o gestores del portal en el Ayuntamiento; el ayudar a los gestores del portal en la migración y/o incorporación de los contenidos; el encargarse del mantenimiento de la plataforma. Durante el proceso de implantación la Comunidad de Madrid también es la encargada de activar la política de información tanto interna como externa de difusión del portal, además de llevar a cabo un seguimiento de la iniciativa con el objeto de detectar los errores que puedan originarse con la puesta en marcha del Proyecto y corregirlos.

2.2.3. La implantación de Municip@: diagnóstico actual.

La implantación de Municip@ se inicia en el 2006 mediante la puesta en práctica de un Plan Piloto. Experiencia que pretende llevar a cabo los objetivos reflejados en el Proyecto en once municipios de la Comunidad de Madrid: Ajalvir, Cadalso de los Vidrios, Ciempozuelos, Collado Mediado, Colmenar de Oreja, Estremera, Guadarrama, Navalcalnero, San Martín de la Vega, Torrelaguna y Villarejo de Salvanés .

El Plan Piloto se contemplaba como una fase experimental del Proyecto antes de hacerlo extensivo al resto de los municipios menores de 20.000 habitantes de la Administración regional (aproximadamente unos 151 municipios). Sin embargo, en este momento esta experiencia sigue desarrollándose y todavía no se ha abierto el Proyecto a nuevos municipios, a pesar de que alrededor de unos 60 municipios han solicitado su adhesión.

En un principio, nuestra investigación pretendía analizar los once municipios citados. Sin embargo, tuvimos que excluir de la muestra a dos municipios:

Ciempozuelos y San Martín de la Vega. Estos dos municipios aunque solicitaron a la Comunidad de Madrid su adhesión al Plan Piloto, al final optaron por no implantar el Proyecto¹¹.

Teniendo en cuenta los datos señalados, la muestra sobre la que recaerá nuestro análisis se reducirá, en realidad, a nueve municipios madrileños: Ajalvir, Cadalso de los Vidrios, Collado Mediado, Colmenar de Oreja, Estremera, Guadarrama, Navalcalnero, Torrelaguna y Villarejo de Salvanés. La población de estos municipios oscila entre 3.000 y 17.000 habitantes. Estos municipios se caracterizan por ser una representación del universo poblacional de los municipios madrileños (4 de ellos cuentan con menos de 5.000 habitantes, 3 municipios tienen entre 5.000 y 10.000 habitantes, y la población de 2 municipios está entre 10.000 y 20.000 habitantes) (véase Tabla 3).

La aproximación al estudio del grado de implantación y desarrollo del Proyecto Municip@ se llevará a cabo utilizando como herramienta de análisis las páginas web de cada uno de los municipios citados (véase Tabla 3). Entendemos que Municip@ se configura como un Proyecto cuya intencionalidad es incentivar y desarrollar la implantación de la Administración electrónica en aquellos municipios madrileños que debido a su tamaño (pequeño y mediano) suelen contar con menos recursos para poder invertir en TIC.

En este sentido, esta iniciativa apuesta, en un primer momento, por el desarrollo de las páginas webs de los Ayuntamientos al considerarlas como uno de los principales canales o instrumentos en la prestación de servicios públicos a los ciudadanos. Por tanto, la observación y el análisis de esta herramienta, nos permitirá saber cuál es el grado de implantación del Proyecto, en lo referente a su dimensión externa, es decir, cuál es el nivel de disponibilidad y prestación de servicios públicos a los ciudadanos en el portal municipal. Sobre todo, porque Municip@ contempla dos fases en su proceso de desarrollo: una primera fase en la que las páginas webs deben funcionar como portales informativos, y una segunda fase en la que se contempla su conversión en portales transaccionales.

Para proceder al análisis del nivel de desarrollo de las diferentes páginas webs, hemos diferenciado entre varias tipologías de servicios públicos dependiendo del tipo de información y comunicación que el ciudadano pueda obtener cuando entra en contacto con la web de su Ayuntamiento. Y en este sentido, y dependiendo del nivel de disponibilidad de los servicios públicos prestados por los municipios a los ciudadanos en su portal podemos diferenciar entre cuatro tipos de servicios públicos: de información (información en línea sobre el servicio); de interacción (descarga de formularios); de interacción bilateral (descarga y entrega de formularios); y de transacción (formalización y entrega de formularios con acuse de recibo y pago del servicio) (Tabla 4). La novedad de esta clasificación respecto al Proyecto Municip@ estriba en la inclusión de dos nuevos servicios públicos: los servicios de interacción y los servicios de interacción bilateral. Estas tipologías, en el caso de Municip@ se incluyen dentro de los denominados servicios transaccionales.

¹¹ En el caso de San Martín de la Vega una de las razones principales es la existencia de una página web propia que se encuentra bastante desarrollada si la comparamos con la de los municipios de nuestra investigación (cuenta con la posibilidad de que los ciudadanos puedan subscribirse al portal vía SMS o correo electrónico para recibir información relacionada con la Concejalía de Juventud), sin embargo no descartan en sumarse en un futuro a esta iniciativa. Además es el único Ayuntamiento de los analizados que cuenta con una unidad orgánica encargada expresamente de la gestión e implantación de las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (Concejalía de Nuevas Tecnologías). En lo referente a Ciempozuelos el personal destinado al Proyecto recibió los cursos de formación, pero al final optaron por no ponerlo en práctica y seguir funcionando con la página web que ya poseía el Ayuntamiento.

La existencia o no en las páginas webs de los Ayuntamientos de cada una de las tipologías de servicios públicos enumeradas, nos conduce a recurrir al análisis de los contenidos aparecidos en cada uno de los portales municipales. Los servicios reflejados en las páginas webs los hemos agrupado en las categorías siguientes¹²: a) información del municipio (historia, situación geográfica –plano-, escudo, población, información socio-económica, comunicaciones y acceso al municipios –callejero, autobuses, etc.-, etcétera); b) información sobre la organización interna del Ayuntamiento (presentación del Alcalde, normativa municipal –ordenanzas, bandos, etcétera-, órganos de Gobierno, departamentos, presupuesto y recursos humanos); c) información de servicios, en la que podemos diferenciar entre información *sobre* servicios e información *como* servicio (Galán y Torno 2000). Con el término *información sobre servicios* estamos haciendo referencia a los servicios públicos que presta el Ayuntamiento para llevar a cabo sus competencias institucionales, este tipo de información permite a los ciudadanos tener conocimiento de los servicios prestados por la Administración Local (el no conocimiento de los servicios lleva a su infrautilización porque los ciudadanos desconocen su existencia), lo que contribuye a hacer efectivo el principio de publicidad de las Administraciones Públicas. La información sobre servicios es una categoría muy amplia que incluye diversos servicios públicos, por lo que hemos optado por distribuir el contenido de la información de esta área en tres grupos, servicios personales por áreas, centros e instalaciones municipales, y servicios urbanos (Tabla 5). El concepto de *información como servicio* tiene por objeto informar a los ciudadanos como un servicio más de los que presta la Administración pública, por lo tanto dentro de este servicio se incluye información que suele resultar ajena a la propia Administración pero que puede resultar de interés al ciudadano (espectáculos, meteorología, alojamientos, restaurantes, teléfonos de interés, información del tráfico, etcétera); d) información relacional; e) y por último, información participativa (encuestas, quejas y sugerencias, etcétera).

Una vez realizada la investigación y contrastados los datos obtenidos, podemos resaltar lo siguiente:

Los nueve municipios adheridos al Proyecto Municip@ disponen en sus portales de información general del municipio y de la organización interna del Ayuntamiento. Sin embargo, en el caso de los servicios de información sobre la organización interna hemos detectado algunas carencias ya que ninguno de los Ayuntamientos ha optado por incluir dentro de esta tipología información relativa a su estructura administrativa ni sobre el personal que la compone.

Con respecto a la información de servicios, vamos aportar en primer lugar los datos obtenidos en la tipología información sobre servicios en sus diferentes subcategorías. Comenzando con la información personal por áreas podemos destacar que los Ayuntamientos analizados han optado por incluir dentro de sus portales información sobre servicios sociales y mujer, salud, consumo, empleo, padrón, impuestos municipales, calendario fiscal, concursos públicos y licitaciones, comercio y turismo, cultura, educación, deportes, juventud, tecnología y desarrollo, y participación ciudadana. Sin embargo, en todos los caso no aparece ningún tipo de información sobre servicios de agricultura, pesca y ganadería, servicios veterinarios, y notarias y registros. Otro de los déficit importantes de los portales municipales es la falta de contenido informativo sobre empresas municipales (relación de empresas, directorio, enlaces a su página en el caso de que exista, etcétera), a pesar de que en las páginas webs de todos los Ayuntamientos existe un enlace en la página principal a este servicio. En la

¹² La clasificación en categorías que aparece en este apartado es la empleada con anterioridad por otros autores (Salvador 2000 y 2003, Criado 2004, Mesa, Ramilo, Casilla y Aguilar 2005), sin embargo, en la investigación que hemos realizado, hemos optado por la modificación algunos indicadores.

información sobre servicios urbanos nos hemos encontrado con que las páginas webs de los nueve municipios contienen información sobre seguridad, urbanismo, obras, vivienda, transportes y medio ambiente. Sin embargo, hay una ausencia absoluta de información sobre servicios de limpieza (limpieza viaria y mantenimiento de los parques municipales), y poca información sobre catastro. La información sobre centros e instalaciones urbanas se da en todos los casos analizados. De forma especial cabe destacar el Centro de Acceso Público a Internet (CAPI) cuyo cometido es acercar a los ciudadanos a la Sociedad de la Información mediante la creación de un espacio público en el que estos puedan acceder gratuitamente a Internet en banda ancha y sin cables.

La información como servicio ha sido también bastante desarrollada en todas las páginas webs analizadas, y dentro de esta categoría las páginas de los municipios ofrecen en su portada información sobre meteorología, teléfonos de interés, información del tráfico, farmacia, cines y otros espectáculos. Además de contar, en otros apartados del portal, con información sobre fiestas, gastronomía y alojamientos.

Otra de los indicadores de análisis utilizados en nuestra investigación ha sido la información relacional. Dentro de esta categoría nos hemos centrado en la información proyectada por el Ayuntamiento para poder obtener información y establecer relaciones con otros niveles administrativos (Administración Europea, Administración General del Estado y Administración Autonómica). No debemos de olvidar que estos portales informativos son fruto de un Proyecto de colaboración interadministrativa entre la Administración de la Comunidad de Madrid y los municipios de su ámbito geográfico, por ello, no es de extrañar que la mayor parte de los enlaces disponibles en la página principal del portal sean para contactar con la Administración regional. Los enlaces que aparecen en todos los portales municipales contienen información sobre los siguientes servicios autonómicos: el 012, Administración Electrónica, el Programa Prisma y Madrid Comunidad Digital. Además, también se encuentra disponible un enlace directo a la página web oficial de la Comunidad de Madrid (www.madrid.org).

Los portales de todos los municipios estudiados también han incorporado servicios de participación con los ciudadanos, entre los que podemos destacar: las quejas y sugerencias y las encuestas de opinión. En todos los casos, las webs tienen en su portada principal una encuesta sobre servicios públicos en la que los Ayuntamientos suelen preguntar al ciudadano sobre diferentes cuestiones, por ejemplo sobre a qué tipo de servicio destinarían más presupuesto municipal (Ayuntamiento de Ajalvir, Ayuntamiento de Cadalso de los Vidrios, Ayuntamiento de Collado Mediano, y Ayuntamiento de Navalcarnero), sobre en qué lugar del municipio ubicarían un nuevo centro o instalación municipal (Ayuntamiento de Guadarrama), y sobre la opinión de los ciudadanos relativa a los gastos derivados de la prestación de un servicio en concreto (Ayuntamiento de Torrelaguna). La posibilidad de presentar quejas y sugerencias es un servicio que también aparece disponible en la página inicial del portal municipal.

También debemos destacar que en todos los portales investigados se puede acceder a la información tanto en español como en inglés (formato multibilingüe). Por otro lado, queremos dejar constancia de que la estructura y el diseño de las páginas webs adheridas al Proyecto Municip@ responde prácticamente a un mismo modelo. Este formato de página ha sido facilitado por la Administración de la Comunidad de Madrid con el objeto de homogeneizar la imagen de los municipios de su ámbito geográfico.

Como se ha puesto en evidencia, todos los municipios adheridos al Proyecto Municip@ se caracterizan por contar en sus portales con un alto contenido de información en línea. Sin embargo, todavía nos quedaría por corroborar si aparte de servicios informativos, las páginas webs contienen también servicios de interacción, de

interacción bilateral, y transaccional. Respecto a este tema, los datos son menos alentadores, ya que la existencia de servicios de interacción bilateral, y transaccionales es nula. En el caso de los servicios de interacción se permite la descarga de documentos, instancias generales y formularios en las webs de todos los Ayuntamientos.

Para finalizar, solamente destacar que en términos generales los resultados obtenidos en la investigación son contundentes: el 100% de los municipios madrileños adheridos al Proyecto Municip@ ofrece en su portal servicios informativos y servicios de interacción. Sin embargo, en lo referente a la prestación de servicios públicos de interacción bilateral y transaccional los datos verifican que todavía no se ha llegado a este nivel de desarrollo de la iniciativa. Por tanto, la información que aparece en la página web de los Ayuntamientos es ante todo información general (información sobre el Ayuntamiento-fines, competencias, servicios, localización, etcétera- e información sobre la gestión y tramitación de servicios) y no información especializada (la que por sus características específicas requiere de una mayor profundización en la respuesta o realizar consultas complementarias) ni información particular (la que facilita a los interesados información sobre el estado de tramitación en que se encuentra su expediente)¹³.

CONCLUSIONES: MUNICIP@ UN PROYECTO EN VÍAS DE DESARROLLO.

La idea que ha girado a lo largo de este estudio es que modernización y e-Administración deben formar parte de una misma realidad. Esto quiere decir que si lo que queremos es utilizar las TIC e Internet para poder prestar más y mejores servicios a los ciudadanos, debemos contemplar la implantación de estas herramientas como una parte más dentro de la estrategia modernizadora que se quiera aplicar en la organización. De nada sirve invertir en tecnología si no existe una estrategia política que impulse y sirva de apoyo estructural y organizativo durante el proceso de implantación de la e-Administración.

En la Administración de la Comunidad de Madrid, nos encontramos con un liderazgo e impulso político fuerte desde el año 1995, lo que ha propiciado sin duda el inicio y evolución en su proceso modernizador, utilizando para ello las posibilidades derivadas de las TIC e Internet. Sin embargo, los problemas han surgido principalmente cuando sus experiencias modernizadoras ha querido trasladarlas a las Entidades Locales de su ámbito geográfico, estableciendo para ello relaciones de cooperación y colaboración. Experiencias como el Proyecto GEMA y la Ventanilla Única solo se han implantado parcialmente, no activando entre sus objetivos los que apostaban por seguir el camino hacia la e-Administración local.

En el caso que nos ocupa (el Proyecto Municip@) el objetivo principal era implantar la e-Administración en los municipios de menos de 20.000 habitantes de la Comunidad de Madrid, sin embargo, aunque estamos ante una iniciativa que se pone en marcha en el año 2006, por lo que su tiempo de ejecución es escaso y solo ha funcionado hasta el momento un fase piloto del Proyecto, podemos a día de hoy destacar una serie de conclusiones preliminares.

El plan inicial de implantación de la iniciativa no ha conseguido los objetivos propuestos, ya que las actuaciones previstas se han dilatado bastante en el tiempo. Se había planificado que los municipios en los que se había comenzado a implantar Municip@ pasaran a partir del segundo semestre del 2006 a ser portales transaccionales. Como se ha puesto de manifiesto, esta situación no se ha producido todavía, y los

¹³ Sobre los diferentes tipos de información véase el Decreto 21/2002, de 24 de enero, por el que se regula la atención al ciudadano en la Comunidad de Madrid (artículos 6 a 9).

portales de los municipios siguen funcionando como meros canales de prestación de servicios informativos y de servicios de interacción. Hecho que denota una infrautilización de las posibilidades que aporta la plataforma y la tecnología instalada durante la puesta en marcha del Proyecto.

Por otro lado, la segunda fase de *Municip@* debía haber comenzado en el año 2007. Esta segunda etapa tenía como objetivos: la adhesión de nuevos municipios al Proyecto, y la ampliación de servicios a los ciudadanos facilitándoles el medio de acceso a los servicios públicos (WAP, PDA, TDT, etcétera). Estos dos objetivos todavía no se han cumplido, pero podemos destacar que durante el 2007 se han llevado a cabo por los Ayuntamientos múltiples solicitudes de adhesión al Proyecto, que todavía no han sido resueltas, ni el órgano encargado de ello (la Dirección General de Administración Local de la Comunidad de Madrid) tiene prevista una fecha para su resolución.

Sobre el papel de la Administración de la Comunidad de Madrid en la implantación de *Municip@* podemos destacar lo siguiente. La Administración Autonómica ha cumplido con todos los compromisos asumidos para la puesta en marcha de *Municip@* (los recursos tecnológicos, el asesoramiento técnico y la formación a los Ayuntamientos). Sin embargo, la Administración regional no ha articulado ningún marco normativo (por ejemplo un Convenio de Colaboración) que regule las relaciones y compromisos asumidos en el Proyecto por las dos Administraciones participantes (regional y local).

Esta falta de regulación también se traduce en la inexistencia de un órgano o comisión que se encargue de la revisión y evaluación de las solicitudes de adhesión, de la creación de los criterios de actuación y del seguimiento del Proyecto. Este déficit ha provocado que la evaluación de solicitudes se realice de manera informal y sin ningún criterio, por lo que se concede la adhesión a cualquier municipio que lo solicite. Por otra parte, tampoco se ha realizado ningún seguimiento de *Municip@* en el que se corrobore cuál es el estado de implantación del Proyecto, ni cuáles son los servicios que ofrece, como datos indispensables para saber si las fases contempladas en la implantación de la iniciativa se ajustan a la realidad, y así realizar los ajustes necesarios.

Por último, simplemente señalar que entendemos que para un posterior desarrollo del Proyecto, y de los portales municipales, los propios Ayuntamientos deberán apostar también por el desarrollo de su dimensión interna, reorganizar, sistematizar y simplificar sus procesos internos, ya que sin este trabajo previo es prácticamente imposible que las Administraciones Locales (municipios) puedan evolucionar hacia un modelo de e-Administración en el que se presten servicios transaccionales. Este diagnóstico previo les permitiría conocer su situación de partida, planificar sus necesidades y saber qué pueden o no aportar la avalancha de nuevos Proyectos en e-Administración a sus organizaciones. Este referente contribuirá a perfilar y definir cuál es la identidad propia de cada Entidad Municipal a la hora de implantar planes de e-Administración, más allá de modas o propuestas unilaterales realizadas por otros niveles administrativos.

En otro plano, cabría plantearse cuál es el concepto de ciudadano que se emplea en la prestación de estos servicios públicos digitales, ya que parece ser que *Municip@* profundiza aparentemente en el cambio del concepto de administrado por el de ciudadano, usuario, contribuyente, cliente. Pero ¿hasta qué punto podemos llamar usuario de servicios públicos on-line al ciudadano? Sobre todo, cuando las mejoras que introducen las NTIC en los servicios van dirigidas a la tramitación: simplificación de procedimientos, accesibilidad y trazabilidad ¿estamos ante una redifinición del ciudadano-administrado?.

Estas son cuestiones que deberán ser resueltas para concretar qué servicios públicos son los que quieren prestar las Administraciones Públicas a los ciudadanos. Sin embargo, son pocos los datos con los que contamos sobre este tipo de vertiente y análisis conceptual en la prestación de servicios públicos. Abordar esta línea de análisis supondrá tener en cuenta que la interacción con el entorno social no sólo viene delimitada por la direccionalidad de la misma sino que además el contenido de dichas relaciones aporta un valor cualitativo que delimita de alguna manera el tipo de intercambio que se desarrolle. La aparición de nuevas experiencias en e-Administración, como los servicios multicanal y multiplataforma, deberán completar y abordar no sólo una tecnificación de las relaciones, que limitan al ciudadano como a mero individuo, y abordar el concepto de ciudadano en toda su complejidad (social, política y económica principalmente).

Estas reflexiones finales sobre la implantación del Proyecto Municip@ en los municipios madrileños de menos de 20.000 habitantes, nos lleva a concluir señalando que a junio de 2007 Municip@ es todavía un Proyecto en vías de desarrollo.

ANEXO. CUADROS, TABLAS Y GRÁFICOS.

TABLA 1.
LOS PROYECTOS DE INTERCOMUNICACIÓN ADMINISTRATIVA PARA
ENTIDADES LOCALES: OBJETIVOS

	Proyecto GEMA (1996)	Proyecto Ventanilla Única (1997)	Proyecto Municip@ (2005)
Objetivos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Impulsar la comunicación interna y externa utilizando como soporte las Tecnologías de la Información y Comunicación (INTRANET e INTERNET). 2. Creación de la página web municipal (Acceso directo de los ciudadanos a la información sobre el municipio). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aplicación de criterios comunes en el funcionamiento de los Registros. 2. Coordinación e interconexión telemática de registros entre las Administraciones Públicas participantes en el proyecto. 3. Información general sobre los procedimientos administrativos al ciudadano de forma telemática. 4. Iniciar y tramitar expedientes de forma telemática. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crear un espacio de web común entre la Comunidad de Madrid y sus municipios para la integración de la información y los servicios de tramitación conjunta. 2. Facilitar el derecho del ciudadano a elegir el medio de acceso a los servicios públicos (la web, e-mail, SMS, atención telefónica etc).Vocación multicanal. 3. Crear nuevos canales de información y comunicación entre la Administración Local y los ciudadanos; web, e-mail, SMS, etc.

Fuente: elaboración propia.

TABLA 2:
PLAN PILOTO DEL PROYECTO MUNICIP@

NOMBRE MUNICIPIO	Nº HABITANTES
AJALVIR	3.231
CADALSO DE LOS VIDRIOS	2.741
CIEMPOZUELOS	18.764
COLLADO MEDIANO	6.159
COLMENAR DE OREJA	7.247
ESTREMER	1.297
GUADARRAMA	13.025
NAVALCARNERO	17.567
SAN MARTIN DE LA VEGA	15.677
TORRELAGUNA	4.060
VILLAREJO DE SALVANÉS	6.713
TOTAL..... 11 MUNICIPIOS	96.481 HABITANTES

Fuente: elaboración propia a partir de datos aportados por la Administración de la Comunidad de Madrid y el Instituto Nacional de Estadística (01-12- 2006).

TABLA 3
POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS ANALIZADOS

NOMBRE MUNICIPIO	POBLACIÓN	PÁGINA WEB
AJALVIR	3.231	www.ajalvir.es
CADALSO DE LOS VIDRIOS	2.741	www.cadalsodelosvidrios.es
COLLADO MEDIANO	6.159	www.aytocolladomediano.es
COLMENAR DE OREJA	7.247	www.colmenardeoreja.es
ESTREMER	1.297	www.aytoestremera.es
GUADARRAMA	13.025	www.ayuntamientodeguadarrama.es
NAVALCARNERO	17.567	www.ayto-navalcalnero.com
TORRELAGUNA	4.060	www.torrelaguna.es
VILLAREJO DE SALVANÉS	6.713	www.villarejodesalvan.es

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística (Diciembre 2006)

TABLA 4
LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN LAS PÁGINAS WEB:
TIPOLOGÍA Y CARACTERÍSTICAS

TIPOS DE SERVICIOS PÚBLICOS	CARACTERÍSTICAS
INFORMACIÓN	Información en línea sobre el servicio público (características, localización etcétera)
INTERACCIÓN	Descarga en línea de formularios.
INTERACCIÓN BILATERAL	Formalización y entrega de formularios, consulta de bases de datos, etcétera.
	Formalización y entrega de formularios,

TRANSACCIÓN	con acuse de recibo de la Administración, y permite el pago del servicio, en su caso.
-------------	---

Fuente: elaboración propia a partir de los datos aportados por el Instituto Nacional de Estadística en el “Inventario de indicadores para la evaluación comparada de e-Europe 2005”.

TABLA 5
TIPOS DE INFORMACIÓN DE SERVICIOS: CONTENIDOS

TIPOS DE INFORMACIÓN DE SERVICIOS	CONTENIDO
INFORMACIÓN SOBRE SERVICIOS	<p>A) INFORMACIÓN DE SERVICIOS PERSONALES POR ÁREAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Servicios sociales y mujer. - Comercio y turismo. - Empleo. - Salud. - Consumo. - Impuestos municipales. - Padrón. - Calendario fiscal. - Concursos públicos y licitaciones. - Juzgados y registros civiles. - Servicios veterinarios. - Agricultura, pesca y ganadería. - Empresas. - Educación. - Cultura. - Juventud. - Deportes. - Tecnología y desarrollo. - Participación ciudadana. <p>B) <u>CENTROS Y EQUIPAMIENTOS MUNICIPALES</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Instalaciones deportivas. - Bibliotecas. - Mercados. - Cementerios. - Casas de cultura. - Parques. - Centro de Acceso Público a Internet (CAPI). <p>C) <u>INFORMACIÓN DE SERVICIOS URBANOS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Urbanismo y catastro - Transporte. - Obras. - Limpieza. - Vivienda. - Policía. - Medio Ambiente.
	- Espectáculos.

<p>INFORMACIÓN COMO SERVICIO</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Meteorología. - Fiestas. - Gastronomía. - Teléfonos de interés. - Información de tráfico.
--------------------------------------	---

Fuente: elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA.

- Arenilla Sáez, Manuel (2000), *El proceso de la modernización en las Administraciones Públicas. El caso de La Rioja*, Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Pública, Gobierno de La Rioja.
- Barrero, David y Criado, J. Ignacio (2006), “Barreras para la integración de la calidad de los servicios públicos en la administración. Una aproximación a la experiencia de las cartas de servicios electrónicos en la Administración General del Estado”, Tecnimap, Sevilla .
- Castells, Manuel (1996), “The Rise of the Network Society”, en *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Volumen I, Blackwell Publishers.
- Cerrillo, Agustí (2005). “E-información: hacia una nueva regulación del acceso a la información”, en *Revista de Internet, Derecho y Política*, N.º 1, UOC.
- Chamorro, Rafael y Merchán, Montaña (2005), *La nueva sociedad y la e-administración*, España, Junta Directiva de la Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración General del Estado (ASTIC), mimeo.
- Comunidad de Madrid (2002), *Gestiona tú mismo. Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa*, Consejería de Presidencia, Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, Comunidad de Madrid.
- Comunidad de Madrid (2005), *2ª Fase del Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa*, Consejería de Presidencia, Comunidad de Madrid.
- Criado, Ignacio (2003): “El desarrollo de Innovaciones Tecnológicas en las Administraciones Públicas. Lecciones sobre las Páginas Web”, VI Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, 18-20 septiembre, Barcelona.
- Criado, Ignacio (2004), *Construyendo la e-Administración Local*, Eurogestión Pública, Madrid.
- Criado, Ignacio (2004), “Entre Sueños Utópicos y Visiones Pesimistas. Un Análisis de la Administración Electrónica Local en España”, en *Gestión y Política Pública*, N° 13.
- Criado, Ignacio y Ramilo Mª Carmen (2001): “Definiendo la e-Administración: las páginas web de las Administraciones públicas”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* n° 22, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- Fountain, Jane E. (2001) *Building the Virtual State*.Brooking Instituion Press, Washington D.C.
- Galán Galán, A. y Tornos Mas, J. (Coord.) (2000): *Comunicación Pública. La información administrativa al ciudadano*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid.
- González Tabeada, Jaime (2007): “Proyecto Municipal: la tecnología al servicio de una mejor gestión de servicios públicos”, en *Sociedad de la Información*, Seminario sobre Portales del Ciudadano y del Empleado I, enero, Madrid.

- Instituto Nacional de Estadística (2004): “Inventario de indicadores para la evaluación comparada de e-Europe 2005”, Subdirección General de Estadísticas de los Servicios, Madrid.
- Lorente, Santiago (1997), “La Sociedad de la Información: su imagen, su proceso, sus logros y sus inconvenientes”, en *Documentación Social*, julio-septiembre.
- Macarrón, Mar; Conde, Ángel; Olivera, Elena y Gil Madrigal, Marisa (2006), “Municip@. Creación de un espacio web común entre la Comunidad de Madrid y los municipios madrileños para la integración de la información y servicios tramitados conjuntamente”, Tecnimap, Sevilla.
- Martínez Usero, Jose Ángel y Lara Navarra, Pablo (2006), “Gestión de información en servicios de administración electrónica”, en Cristofol Rovira, Luís, *Documentación Digital*, Sección Científica de Ciencias de la Documentación, Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Pompeu Fabra, Barcelona.
- Mesa, Adela; Casilla, Itziar; Ramilo, Mentxu y Aguilar, Ruth (2005): “Las Administraciones públicas en la encrucijada: la capacidad de adaptación y respuesta de los gobiernos locales a las tecnologías de la información y de la comunicación. Estudio de los ayuntamientos de la CAPV. Un balance”, VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno, septiembre, Madrid.
- Ministerio de Industir y Turismo (2000), *Siglo XXI Sociedad de la Inform@ción para todos*, Comisión Interministerial de la Sociedad de la Información y Nuevas Tecnologías.
- Moya, Fernando (1999): *GEMA Proyecto de apoyo a la Mecanización de los Municipios de Madrid*, Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, Comunidad de Madrid.
- Olías de Lima Gete, Blanca (2001), *La Nueva Gestión Pública*, Pretince-Hall, Madrid.
- Padilla, Helena y Moya, Fernando, “Proyecto de asistencia a la gestión y mecanización municipal: GEMA. La red institucional corporativa de la Comunidad de Madrid y sus Ayuntamientos”, en *Encuentros sobre la Sociedad de la Información y Servicios de los Ciudadanos*, Universidad Internacional Menéndez Pelayo. <http://www.eurosur.org/epitelio/cuenca/encuentros/gema.htm>, 10-06-2007.
- Parra Muñoz, Juan Francisco (2005) *El Servicio Público Local, ¿Una categoría a extinguir?* Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.
- Pastor Albaladejo, Gema (2001): “Información y Comunicación”, en Olías de Lima Gete, Blanca *La Nueva Gestión Pública*, Pretince-Hall, Madrid.
- Pastor Albaladejo, Gema y García Solana, Mª José (2003), “La implantación y el seguimiento de la Ventanilla Única en la Comunidad Autónoma de Madrid”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, Nº 26/27- Enero/Agosto, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Pastor Albaladejo, Gema y García Solana, Mª José (2005), “Aproximación al Proyecto Ventanilla Única como herramienta de gestión en las Administraciones Públicas”, en *Revista CUNAL*, Madrid.
- Puig, Toni, (2003) *La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos*, Paidós Comunicación, Barcelona.
- Ramió, Carles (2002): “El papel de la e-Administración ante los Retos de las Administraciones Públicas de América Latina: e-Administración y Sector Público en el Siglo de la Globalización”, en *VII Congreso Internacional del CLAD*, 8-11 octubre, Lisboa.

- Rogers, Everett M. y Agarwala-Rogers, Rekha (1980), *La Comunicación en las Organizaciones*, MacGraw-Hill, México.
- Rouban, Luc (2000), *Le service public en devenir*. L'Harmattan, Paris.
- Salvador Serna, Miquel (2005): "Una visión neoinstitucional de las iniciativas de gobierno electrónico en el ámbito local catalán", VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno, septiembre, Madrid.
- Sancho Royo, David (2002): "Gobierno electrónico y participación: factores de éxito para su desarrollo", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre.
- Tricas Lamana, Fernando (2007), *El gobierno electrónico: servicios públicos y participación ciudadana*, Fundación Alternativas, Documento de trabajo 109/2007.
- VV.AA. XI Seminario sobre Gestión Pública Local (2006), *Costes, precios y rendimiento de los servicios públicos locales*, Ediciones Trea S.L, Gijón.